

# 18

## **DATOS ELEMENTALES DE UN «CIRCULO VICIOSO» BUROCRATICO**

M. Crozier

### FUENTE ORIGINAL

Crozier, M., 1963, Le Phénomène Bureaucratique, Paris: Ed. du Seuil, pp. 247-257.

### FUENTE REPRODUCIDA

Crozier, M., 1969, El Fenómeno Burocrático, Buenos Aires: Amorrortu Editores, pp. 71-81.

## **DATOS ELEMENTALES DE UN «CIRCULO VICIOSO» BUROCRATICO**

**M. Crozier**

Tratemos de forjar, dentro de la perspectiva que acabamos de abrir, un modelo de «régimen burocrático» que pueda abarcar todos los rasgos característicos descritos y analizados, tanto en el caso de la Agence comptable parisiense como en el del Monopolio industrial. El modelo será en cierta forma insuficiente, pues los datos básicos con que contamos son únicamente franceses y no son representativos de toda Francia, ni siquiera de toda la administración pública francesa. Pero nos podrá servir de punto de partida para imaginar los demás modelos posibles y para preguntarnos si no habrá rasgos, y eventualmente un modelo subyacente, comunes a todos los sistemas burocráticos.

Para comenzar, basaremos nuestro raciocinio en ciertos datos elementales que pudimos observar del «círculo vicioso» burocrático en el funcionamiento diario de la Agence y el Monopolio. Ello nos permitirá elaborar un primer modelo, estático, en todo comparable con los de Merton y Gouldner, pero que no será sino una etapa previa al estudio de las reacciones de un régimen burocrático ante el cambio, y las posibilidades mismas de cambio del conjunto que representa. Solamente en esta última perspectiva podremos discutir en toda su amplitud el problema que plantea la permanencia de cierto tipo de equilibrio a pesar de la transformación de todos sus elementos y hasta por medio de ella misma.

Hay cuatro rasgos esenciales que permiten que nos demos cuenta de la rigidez de las conductas que hemos observado en nuestros dos casos: la extensión del desarrollo de las reglas impersonales; la centralización de las decisiones; el aislamiento de cada estrato o categoría jerárquica y el acrecentamiento concomitante de la presión del grupo sobre el individuo; el desarrollo de las relaciones de poder paralelas alrededor de las zonas de incertidumbre que subsisten. Analizaremos sucesivamente cada una de ellas.

## **1. EXTENSION DEL DESARROLLO DE LAS REGLAS IMPERSONALES**

Hay reglas impersonales que delimitan en sus mínimos detalles las diversas funciones, y prescriben la conducta que quienes las desempeñen deben seguir en la mayor cantidad posible de eventualidades. Otras reglas impersonales rigen la elección de personas que cumplan dichas funciones. En los dos casos que hemos tomado, como en todos los demás sectores de la administración pública francesa, excluidos los más altos cargos, dos principios rigen la elección: el del concurso, abierto a todos, para el paso de una categoría jerárquica a otra, y el de la antigüedad, dentro de cada categoría, para la distribución de puestos, los traslados de un puesto a otro y los aumentos de índice. La personalidad de los candidatos, los resultados de su trabajo, su eficiencia, su capacidad creadora o innovadora, no pueden ni deben entrar en cuenta ni para las pruebas de los concursos, ni para la aplicación de la antigüedad, las cuales se apoyan en las más abstractas e impersonales cualidades.

Semejante sistema, por supuesto, no puede aplicarse al pie de la letra, y no puede evitar excepciones. Por comparación, sin embargo, aparece sumamente riguroso. Por ejemplo, en la Agence parisiense, como se recordará, la conducta de todos los empleados y jefes menores en el trabajo está prescrita minuciosamente, no sólo en las operaciones, todas previstas, sino en el modo de efectuarlas, el «modo operativo» único a que debe limitarse, y hasta el orden de su sucesión. En cuanto a las carreras en sí, durante el período de crisis social y política de la Liberación, se produjeron muchas «reincorporaciones» al margen de los concursos. Pero si entonces no se las discutió, ninguna otra excepción se ha admitido luego. En lo concerniente al personal jerárquico superior, la reglamentación de antigüedad no puede respetarse íntegramente, pero las excepciones que haya no pueden ser anteriores a veinte años de promociones regulares por antigüedad. En el Monopolio industrial es más estricto aún el cumplimiento de los reglamentos. El paso de una categoría a otra ha sido rarísimo de cincuenta años a esta parte; hasta en los altos puestos directivos prevalece la antigüedad.

La combinación de ambas reglamentaciones, la de la función y la de la carrera, dan al funcionario una independencia y una seguridad totales. Nada se deja al arbitrio ni la iniciativa personales. La tarea cotidiana de cada uno, sus probabilidades de conseguir otra, su posición y porvenir dentro de la

organización, pueden saberse por adelantado con bastante exactitud. En un sistema así, ya lo hemos dicho, las relaciones de dependencia personal tienden a desaparecer o por lo menos a perder importancia. Si todo arbitrio, y hasta toda iniciativa individual, le están vedados a un jefe de jerarquía para delimitar funciones y atribuciones en sus subordinados, no le queda ningún poder sobre éstos. Su rol se reduce a vigilar la aplicación de las reglas. A su vez, como hemos visto, los subordinados pierden su poder de presionar sobre sus superiores y la posibilidad de negociar con ellos dado que su propia conducta está enteramente determinada por reglas.

Por existir esas reglas, ocurre que cada miembro de la organización se ve protegido simultáneamente respecto de la presión de sus superiores y de la de sus subordinados. Pero es una protección que significa aislamiento y su consecuencia es doble: por una parte se priva de toda iniciativa y se somete a reglas impuestas de afuera y, por otra, se libera de todo vínculo de dependencia personal; no teme a nadie y es casi tan independiente desde este punto de vista como si no estuviera asalariado. Con un tipo así de relaciones humanas se pierde cualquier valor afectivo en las relaciones entre superiores y subordinados, tanto por parte de unos como de otros. Los resultados que obtuvimos en la Agence y en el Monopolio demostraron con absoluta claridad que entre las categorías, jerárquicamente interdependientes, las relaciones son convencionales, sin significación afectiva.

Prácticamente hay que reconocerlo, es raro que un sistema organizativo caiga en tan extremado rigor. Siempre queda un poco de incertidumbre que deja a los protagonistas cierto movimiento dentro del marco de las reglas, y por consiguiente la relación de dependencia y la negociación no se suprimen nunca del todo. La huelga de brazos caídos, por ejemplo, el trabajo a desgana, etc., son, para muchas categorías de funcionarios, el medio de demostrar que la sujeción al reglamento no basta para imponer la función que se les haya asignado y que las autoridades han de negociar si quieren conseguir su colaboración.

## 2. LA CENTRALIZACION DE LAS DECISIONES

El poder de resolver, dentro de un sistema de organización burocrático, tiende a asentarse en los lugares donde naturalmente se dé preferencia a la estabilidad del sistema «político» interno sobre los fines funcionales de la organización. Este rasgo es corolario del anterior. Si se quiere preservar la impersonalidad de las relaciones, es inevitable que todas las decisiones no eliminadas por la vigencia de reglamentaciones impersonales se tomen en un nivel donde quienes las tomen se sientan libres de presiones demasiado personales procedentes de los afectados por aquellas decisiones.

Por consiguiente, el poder de tomar decisiones que interpreten y completen las reglas, lo mismo que el de modificarlas y el de dictar otras, ha de tender a alejarse de las células de ejecución o, dicho de modo más general, del nivel jerárquico donde se las aplique. Si la presión a favor de la impersonalidad es fuerte, la tendencia a la centralización será irresistible. Se traducirá concretamente en la prioridad dada a los problemas «políticos» internos —lucha contra el favoritismo y la arbitrariedad, salvaguarda del equilibrio entre las diferentes partes del sistema— sobre los problemas de adaptación al mundo circundante, que exigirían decisiones tomadas en un nivel donde se conozcan mejor las particularidades y evolución de ese mundo. La libertad de pensar y obrar sobre el terreno, sobre el plano de la función que se desempeña, en la actividad económica o las relaciones con el público, no dejaría en efecto de introducir diferencias, o sea algún libre albedrío en las relaciones humanas, o sea nuevas formas de dependencia. La centralización es pues un segundo medio de suprimir el arbitrio personal, el poder discrecional del ser humano dentro de una organización. El precio que ésta paga es una mayor rigidez. Los que toman las resoluciones no conocen directamente los problemas que tienen que zanjar; los que están en el terreno y conocen los problemas carecen del poder para realizar las adaptaciones y experimentar las innovaciones que se hayan vuelto impostergables.

El caso de la Agence comptable de París puede considerarse como el mejor ejemplo de semejante centralización. Por eso atribuimos tanta importancia al análisis, hecho en profundidad, de las relaciones recíprocas entre superiores y subalternos, relaciones que evidenciaban el dilema que debe enfrentar una organización burocrática y la elección que se verá forzada a hacer. Pero las mismas presiones, no hay que olvidarlo, actúan en las relaciones de la Agence con el ministerio, y se las vuelve a encontrar entre

la dirección general y las fábricas del Monopolio, y dentro mismo de cada fábrica donde, como lo destacamos a su tiempo, el director y el subdirector deben resolver personalmente todos los problemas humanos de los talleres aunque les sea imposible informarse de primera mano o con suficiente seguridad. De manera general puede afirmarse que modelos como éste de distribución de poderes están muy difundidos en la administración pública francesa y son causa de la centralización tantas veces denunciada.

### **3. AISLAMIENTO DE CADA CATEGORIA JERARQUICA Y PRESION DEL GRUPO SOBRE EL INDIVIDUO**

La supresión del arbitrio personal en las autoridades y la concomitante supresión de presiones personales por parte de los subordinados, hasta como posibilidad, a causa del establecimiento de un sistema de reglas impersonales y la centralización de las decisiones, tiene una importantísima consecuencia que a su vez constituye un rasgo fundamental de un sistema de organización burocrático como los que hemos examinado: cada categoría jerárquica, cada estrato, se hallará completamente aislado de los demás, tanto superiores como subordinados. Una organización burocrática de este tipo estará compuesta, pues, de una serie de estratos superpuestos con escasa comunicación entre sí. Y las barreras entre los estratos serán tales que darán poquísimas ocasiones de que se formen grupos o bandos en los que participen miembros de varios estratos.

Este aislamiento irá acompañado como es fácil comprenderlo, por una presión extremadamente fuerte del grupo de pares constituido por el conjunto de miembros del estrato correspondiente, ejercida en cada uno de los individuos que lo componen. Disminuida la presión jerárquica, imposibilitada la formación de grupos informales con miembros de distintos estratos, el grupo de pares, el grupo de miembros iguales de un mismo estrato, se convierte en la única fuerza intermedia capaz de interponerse entre el individuo y la organización entera. Además, siendo necesaria la completa igualdad entre los miembros de un mismo estrato y estando las únicas diferencias aceptadas definidas por un factor impersonal, la antigüedad, los conflictos internos del estrato desaparecerán ante los conflictos entre estratos. El individuo miembro de un estrato se verá

impulsado sobre todo por sus intereses de grupo y le será imposible zafarse de la fiscalización de sus pares. Cualquier veleidad suya de independencia en cualquier punto de interés común será despiadadamente sancionada.

Al fin, la presión del grupo de pares queda como único factor regulador de la conducta fuera de los reglamentos. Y puesto que la presión jerárquica y la sanción que impone la comparación de resultados individuales están disminuidas, si no eliminadas, los individuos no tienen más medida de su esfuerzo que la de acomodarse a las reglas impersonales y a las normas de su categoría profesional o jerárquica, que se superponen a aquellas reglas para interpretarlas y completarlas. Se encuentran, pues, enteramente sujetos a una determinación colectiva <sup>(1)</sup>.

La presión del grupo de pares constituye, a nuestro parecer, uno de los elementos esenciales de tener en cuenta para comprender el «espíritu de cuerpo» de los burócratas y su «ritualismo». El «desplazamiento de fines» no tiene sentido sino porque constituye para el grupo de pares un medio indispensable de protección contra los otros grupos y contra la organización. La impersonalidad de las tareas y las intrincadas reglamentaciones pueden desarrollarse en las grandes organizaciones modernas sin iguales consecuencias en cuanto a ritualismo. Esas mismas fuerzas adquieren decisiva importancia en un sistema de organización burocrática porque el aislamiento le permite a cada estrato controlar perfectamente lo que sea de su incumbencia, e ignorar los fines generales de la organización. Se puede ir incluso más lejos y afirmar que para que el resultado de sus negociaciones con el resto de la organización sea lo mejor posible, cada estrato debe pretender que su función particular constituye un fin en sí. Así, el ritualismo de sus miembros se convierte en un elemento importante en la estrategia del grupo. Le permite afianzarse como grupo diferente, aspirar a que sus objetivos particulares se vuelvan generales, o como objetivos intermedios sean decisivos y de ellos dependa que los objetivos generales se cumplan. Y finalmente, y entretanto, fortalece la solidaridad de los miembros.

Desde este punto de vista se puede observar una profunda oposición entre un empleado que dependa de un sistema de organización muy «burocrático» y otro que dependa de un sistema que lo sea menos. El ritualismo es para el primero una carta de triunfo, pues sus posibilidades de adelanto y de adaptación a la organización dependen de su estatus en el grupo, y del estatus del grupo en la organización general.

Para el segundo es un inconveniente grave, pues sus posibilidades de adelanto dependen, sobre todo, de su capacidad para pasar de un grupo a otro, y de demostrar que puede sacrificar los estrechos objetivos de su trabajo y su grupo en pro de los objetivos generales de la organización <sup>(2)</sup>.

#### **4. DESARROLLO DE LAS RELACIONES DE PODER PARALELAS**

Tratemos ahora de resumir nuestras conclusiones, formulándolas de nuevo en términos más generales. Por mucho empeño que se ponga, no es posible eliminar todas las fuentes de incertidumbre, simplemente multiplicando las reglamentaciones y acrecentando la centralización. En torno a las zonas de incertidumbre subsistentes se desarrollan relaciones de poder paralelas, y con ellas fenómenos de dependencia y conflictos. Los individuos o los grupos que controlen una fuente permanente de incertidumbre, en un sistema de relaciones y actividades en que la conducta de cada uno pueda preverse con anticipación, dispondrán de un determinado poder sobre aquéllos cuya situación pueda afectarse por tal incertidumbre. La posición estratégica de los primeros será tanto mejor, y el poder consiguiente tanto mayor, cuanto menos sean en número las fuentes de incertidumbre. Un sistema de organización muy «burocrático», donde la jerarquía sea patente y la delimitación de tareas precisa, es el que más se presta para que los poderes paralelos adquieran importancia. Es una paradoja fácilmente confirmable en abundantes ejemplos de administraciones públicas, donde oscuros empleados en puestos inferiores pueden desempeñar un rol decisivo en la solución de asuntos importantes, sólo porque ocupan una posición estratégica en una organización bien regulada. Así se explica que ciertos grupos consigan mantener privilegios exorbitantes en un ambiente donde precisamente la regla es la igualdad.

Dentro de la línea jerárquica normal pueden desarrollarse relaciones de poder paralelas. Casi siempre, sin embargo, se desarrollan fuera de ella, como sucede en el Monopolio industrial. Ello implica una distorsión mayor aún del sistema de relaciones humanas. Desde este punto de vista, las categorías de expertos son a menudo grupos privilegiados en la medida en que sus tareas no puedan especificarse y controlarse de manera precisa. Generalmente logran una autonomía como la que Selznick menciona en su

análisis del círculo vicioso de la especialización en la TVA. Puede ser sorprendente a primera vista la coexistencia de tal autonomía y especialización en el marco de la concentración administrativa. No es, sin embargo, ni una casualidad ni una paradoja. En efecto, es en el marco general de un sistema de reglamentaciones impersonales y de centralización, y a causa de la rigidez misma del sistema, donde los privilegios de los grupos de expertos pueden desarrollarse y sostenerse más tiempo.

## 5. EL CIRCULO VICIOSO

La característica esencial del sistema de organización burocrático es que las dificultades, los malos resultados y las frustraciones que derivan de los cuatro rasgos fundamentales que acabamos de analizar tienden finalmente a favorecer nuevas presiones que intensifican el clima de impersonalidad y centralización que las engendró. En otras palabras: un régimen de organización burocrático es un sistema cuyo equilibrio descansa en la existencia de una serie de círculos viciosos relativamente estables, que se desarrollan a partir del clima de impersonalidad y centralización. Los esquemas sugeridos por Merton y Gouldner ofrecen buenos ejemplos de esos círculos viciosos. Pero es posible encontrar otros e incorporar los anteriores a esquemas cada vez más complejos. Hemos reanudado la discusión de Merton sobre el «desplazamiento de los fines», tratando de demostrar que, en nuestra perspectiva, un fenómeno tal no debía explicarse únicamente por la rigidez de la personalidad humana que conserve la marca del molde a que se la sometió, sino también, y sobre todo por el aislamiento de los diversos estratos, en competencia unos con otros, que se sirven de lo que entonces se convierte para ellos en una táctica destinada a reformar su influencia. Las consecuencias disfuncionales del desplazamiento de los fines —es decir, la imposibilidad de relacionarse satisfactoriamente con los clientes, de comunicarse fructuosamente con el mundo circundante y de adaptarse felizmente a él, dificultades para cumplir las tareas asignadas, disminución de la productividad, etc.— impedirán al sistema reformarse y adquirir más soltura en las relaciones humanas, pues el único medio de acción de que disponen los dirigentes que podrían hacerlo desde la cima de la pirámide consiste en idear nuevas reglas y aumentar la centralización.

Del otro lado, los individuos y grupos que tienen que vérselas directamente con las dificultades no presionan para obtener más autonomía, buscan en cambio la manera de utilizar las disfunciones que padecen para mejorar su posición ante el público y dentro de la organización. Su lucha contra la centralización no tiene por objeto la mejor adaptación de la organización al mundo que la rodea, sino preservar y aumentar la rigidez que los protege.

El círculo vicioso de control y vigilancia analizado por Gouldner puede también ensancharse. El razonamiento empleado por éste es, como se recordará, el siguiente: la proliferación de las reglas impersonales burocráticas reduce las tensiones que la necesidad de vigilancia provoca; pero, al mismo tiempo, la hostilidad despertada por el clima burocrático y sus malos resultados en el terreno práctico intensifican aquella necesidad. Se puede llegar más lejos y demostrar que si bien el poder de negociación de un capataz disminuye, tendencia natural en cualquier sistema de organización burocrático, el círculo vicioso sobrepasa la mera relación capataz-obrero y afecta al fin de cuentas a todo el conjunto de relaciones jerárquicas dentro de la organización.

El caso de la Agence comptable de París es el mejor ejemplo de círculo vicioso de vigilancia y control que se desarrolla sobre la base de las reglamentaciones impersonales y la centralización. Las frustraciones de los distintos grupos, que no pueden discutir las resoluciones que los afectan y que deben sufrir una estrecha vigilancia en sus actividades, levantan tales presiones que los superiores no se sienten tan firmes como para enfrentarlos, y las decisiones negativas se toman siempre en un nivel suficientemente alto como para escapar de todo contacto. Si los funcionarios que deben tomar las decisiones no están en contacto con quienes deben acatarlas, en vano se reducirán las tensiones; la tensión propicia a la centralización seguirá ejerciéndose al impulso de las frustraciones no remediadas. Naturalmente puede uno imaginarse el «desbloqueo» del sistema, su agilización, pero todo esfuerzo en ese sentido chocaría con la repugnancia general por las relaciones de dependencia, y esa repugnancia es un rasgo cultural de decisiva importancia. Repugnancia y miedo que se acrecientan con las frustraciones engendradas por las relaciones paralelas de poder que, como hemos visto, se desarrollan inevitablemente en un sistema burocrático de organización, y son consecuencia directa de la impersonalidad y centralización que tienden a crear una nueva presión en favor de más centralización y más impersonalidad. Visto desde cierta distancia el modelo subyacente característico de un sistema burocrático, y que causa la persistencia de los

círculos viciosos podría resumirse así: la rigidez con que se determina el contenido de las tareas, las relaciones entre las tareas y la red de relaciones humanas necesaria para su cumplimiento, hacen difícil la comunicación de los grupos entre sí y con el mundo circundante. Las dificultades que de ello resultan, en lugar de imponer la modificación del modelo, son usadas por los individuos y los grupos para mejorar su posición en la lucha por el poder en el seno de la organización. Tal conducta provoca cada vez nuevas presiones en pro de la centralización y la impersonalidad, pues éstas ofrecen, en un sistema así, la única solución visible para contrarrestar y neutralizar los abusivos privilegios que aquellos individuos y aquellos grupos han adquirido en parecidas circunstancias anteriores.

Obsérvese que este esquema de interpretación ya no se funda en las reacciones pasivas del «factor humano», sino en la índole activa del agente humano que busca de todas maneras y en toda ocasión sacar el mejor partido posible de todos los medios de que pueda disponer.

## NOTAS

(1) La importancia de esta determinación se veía concretamente en los dos casos. La encuesta sobre el monopolio industrial permitió apreciar algunas consecuencias. Recuérdese en particular la notable concordancia en las respuestas de los miembros de un grupo sobre todos los puntos de alguna importancia para la vida de ese grupo, y asimismo el considerable distanciamiento entre ciertas opiniones privadas, que resultaron adversas, y las expresadas en público, muy juiciosamente acordes con el pensar colectivo.

(2) La contradicción es rara vez así tajante en la práctica, pues en la mayoría de los casos, aun en organizaciones poco burocráticas, el grupo de los pares continúa influyendo visiblemente en la conducta y las miras de sus miembros.

## REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS

GOULUNER, A.: Patterns of Industrial Bureacracy (Nueva York: The Free Press, 1954).

MERTON, R. K.: Social Theory and Social Structure (Glencoe, IL: Free Press, 1949).

(Hay traducción en español: Teoría y Estructura Social, Fondo de Cultura Económica, México, 1964.)

SELZNICK, P.: TVA and the Grass Roots (Nueva York: Harper and Row, 1966).